

Voorstel aan de gemeenteraad

Zienwijzeprocedure ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst

Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer
Organisatieonderdeel	Vergunningen Toezicht en Handhaving
Opsteller	Wouter Bulthuis
Kenmerk	12983810
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De zienswijzebrief aan het college over de ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst vast te stellen, met daarin:
 - a. Het ondersteunen door de raad van de vorming van één omgevingsdienst en het positieve standpunt van het college daarover.
 - b. De kritische kanttekening over de onduidelijkheid inzake de financiële verdelingssystematiek van de nieuw te vormen omgevingsdienst
 - c. De aanbeveling om bij de verdere vorming van één omgevingsdienst in fase 2 zorg te dragen voor financiële zekerheid, waarbij geen significante kostenstijgingen mogen ontstaan.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Op 7 december 2023 zijn de gezamenlijke algemeen besturen van de omgevingsdiensten ODRU en RUD Utrecht gestart met fase 1 van het traject om te komen tot één robuuste omgevingsdienst voor de hele provincie Utrecht. Het gezamenlijk algemeen bestuur heeft op 17 oktober 2024 ingestemd met de start van fase 2 'inrichten'.

De raad wordt voorgesteld een zienswijze richting het college in te dienen op de ontwerp gemeenschappelijke regeling. Verder ondersteunt de raad de vorming van een omgevingsdienst en het positieve standpunt van het college daarover.

Context

Aanleiding

Op 7 december 2023 besloten de gezamenlijke algemeen besturen van de ODRU en RUD Utrecht om te starten met fase 1 van het traject om één robuuste omgevingsdienst voor de hele provincie Utrecht op te richten.

Op 17 oktober 2024 heeft het gezamenlijk algemeen bestuur de producten uit fase 1 (Richtingsplan, Rudimentaire begroting, Routekaart fase 2 en de ontwerp Gemeenschappelijke regeling) goedgekeurd en ingestemd met de start van fase 2 'inrichten'. In dit voorstel worden de eindproducten van fase 1 'richten' van de 'Routekaart naar één robuuste omgevingsdienst in Utrecht' toegelicht. Samen geven deze eindproducten de kaders van de nieuwe omgevingsdienst: de koers die de RUD Utrecht, de ODRU en de 27 beoogd deelnemers willen volgen met de oprichting van de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht.

In de eindproducten van fase 1 is aandacht voor de kansen en risico's van het traject. Alle colleges in de provincie Utrecht wordt nu gevraagd om in te stemmen met de uitvoering van fase 2 (inrichten) en een positief standpunt in te nemen over de ontwerp Gemeenschappelijke regelingen de ontwerp Gemeenschappelijke regeling ter zienswijze aan hun gemeenteraad/provinciale staten voor te leggen. Tussen 11 april 2025 en 6 oktober 2025 volgt conform de Wet gemeenschappelijke regelingen nog een traject waarbij de gemeenteraad om toestemming wordt verzocht om de definitieve regeling daadwerkelijk te treffen, en wordt de colleges gevraagd in te stemmen met de definitieve Gemeenschappelijke regeling

Alvorens de raad om deze toestemming te vragen, moeten de financiële consequenties voor alle deelnemers in beeld gebracht zijn. De financieringssystematiek is dan uitgewerkt en verwerkt in de Kadernota 2026/ontwerp Begroting 2026. De raad kan zijn toestemming dan dus mede baseren op een grondige financiële onderbouwing. Ook de kadernota 2026/ontwerp Begroting 2026 zal voor zienswijzen aan de raad worden aangeboden. De verwachting is dat de raad definitief om instemming wordt gevraagd, nadat zienswijzen zijn verwerkt en meer duidelijk moet zijn ontstaan over de financiële gevolgen, medio oktober/november 2025.

De start van de taakuitvoering door de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht is voorzien op 1 januari 2026; op dat moment moet het proces van vaststelling conform de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn doorlopen.

Juridische context

Procedure

De taken die de Omgevingsdienst Utrecht gaat uitvoeren, zijn college taken. Voor deze taken is het college dus, op grond van artikel 1, eerste lid Wgr, bevoegd tot het oprichten van een gemeenschappelijke regeling.

Op grond van artikel 1, derde lid Wgr mogen burgemeester en wethouders echter pas een definitief standpunt over een ontwerp gemeenschappelijke regeling nemen als de raad de mogelijkheid heeft gehad hierover zijn zienswijze te geven.

Burgemeester en wethouders nemen op basis van de ingediende zienswijze een definitief standpunt in over het ontwerp en delen dit mee aan de gezamenlijke AB's van de huidige gemeenschappelijke regelingen ODRU en RUD. Die komen, op basis van alle standpunten van alle toekomstige deelnemers tot een nieuw ontwerp GR. Dit nieuwe ontwerp wordt vervolgens voor besluitvorming aan de colleges van alle deelnemers voorgelegd. Die nemen dan elk een voorlopig besluit tot instemming en vragen hun vertegenwoordigende organen (gemeenteraad en provinciale staten) om toestemming voor dit besluit.

Als de raad toestemming verleent, neemt het college zijn definitieve besluit tot instemming met de gemeenschappelijke regeling. Als alle deelnemers hiertoe hebben besloten, is het besluit tot stand gekomen. Het treedt in werking na bekendmaking. De ontwerp gemeenschappelijke regeling is verder bijna identiek aan de bestaande Gemeenschappelijke regeling met de RUD, waardoor deze voldoet aan alle eisen.

Financiële onderbouwing

Om goed geïnformeerd besluiten over die nieuwe gemeenschappelijke regeling te kunnen nemen, is onder meer vereist dat bekend is welke bijdrage de gemeente Utrecht te zijner tijd zal moeten betalen en hoe dat bedrag precies is opgebouwd. De bevoegdheid tot het bepalen van die bijdrage is echter (zowel in de huidige GR'n als straks in de nieuwe GR) een bevoegdheid van het AB. Aangezien het AB van de nieuwe GR er nog niet is en hierover dus nog geen besluiten kan nemen, worden deze stukken (Kadernota, Programmabegroting en Bijdrageverordening) nu voorbereid door de gezamenlijke AB's van ODRU en RUD. Als alle deelnemers akkoord gaan met deze stukken, mag ervan uitgegaan worden dat het toekomstige AB zich aan deze stukken zal conformeren.

Beslistermijn

Uiterlijk 3 maart 2025 moet het college haar standpunt en de zienswijze van de raad over fusie traject aan Stuurgroep 'naar een omgevingsdienst Utrecht' kenbaar hebben gemaakt.

Beoogd effect

Het beoogde effect van dit voorstel is om zienswijze van de raad op te halen voor met als einddoel tot één robuuste omgevingsdienst te komen voor de provincie Utrecht.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Op 7 december 2023 hebben de gezamenlijke algemeen besturen van de ODRU en RUD Utrecht besloten om te starten met fase 1 van het traject om één robuuste omgevingsdienst voor de hele provincie Utrecht op te richten.

Op 17 oktober 2024 heeft het gezamenlijk algemeen bestuur de producten uit fase 1 goedgekeurd en ingestemd met de start van fase 2 'inrichten' en besloten bijgevoegde stukken voor te leggen aan de colleges met een zienswijze op de GR voor raden en staten.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Besispunt	
1	De zienswijzebrief aan het college over de ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst vast te stellen, met daarin: a. Het ondersteunen door de raad van de vorming van één omgevingsdienst en het positieve standpunt van het college daarover. b. De kritische kanttekening over de onduidelijkheid inzake de financiële verdelingssystematiek van de nieuw te vormen omgevingsdienst c. De aanbeveling om bij de verdere vorming van één omgevingsdienst in fase 2 zorg te dragen voor financiële zekerheid, waarbij geen significante kostenstijgingen mogen ontstaan.
Argumenten	
1.1	<u>Een omgevingsdienst in de provincie Utrecht draagt bij aan een gelijk spelveld voor inwoners en bedrijven voor de hele provincie Utrecht.</u> Het is onwenselijk dat er verschillen zijn tussen de bevoegde gezagen en welke handhavingsstrategie wordt toegepast. Ook is het onwenselijk dat een vergunning op de ene plek wel wordt toegestaan, en op de andere niet, zonder dat de omgevingskenmerken dat verklaren. Eenheid en voorspelbaarheid in de uitvoering van taken is gewenst. Verwacht wordt dat het onderbrengen van alle milieutaken bij één omgevingsdienst de uniformiteit positief zal beïnvloeden.

1.2	<u>Eén robuuste omgevingsdienst is beter in staat de kwaliteit van de taken te waarborgen en het personeel beter vast te houden, waarmee ook beter wordt aangesloten bij de landelijk bepaalde robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten.</u> De oprichting van een omgevingsdienst voor Utrecht zorgt voor een noodzakelijke kwaliteitsimpuls en biedt continuïteit in de uitvoering van de taken die bij de omgevingsdiensten zijn belegd. Het levert meer zekerheid voor een constante kwaliteit in de uitvoering van het werk doordat de organisatie robuuster is. In deze tijd is goed en vast personeel lastig te vinden. Eén robuuste omgevingsdienst kan zich profileren in de arbeidsmarkt. Robuust betekent een beperking van de kwetsbaarheid, en vergroting van betrouwbaarheid en continuïteit. De nu bestaande kwetsbare en dunne bezetting op enkele specialistische functies in zowel primaire als overhead-taken maakt plaats voor een robuustere invulling met meer kwaliteit. Indien de deelnemers niet instemmen met de vorming van de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht is het moeilijker voor de twee huidige omgevingsdiensten om te voldoen aan de robuustheidscriteria die landelijk bepaald zijn. Door in te stemmen met de oprichting van de Omgevingsdienst Utrecht kan beter voldaan worden aan de robuustheidscriteria.
1.3	<u>Een omgevingsdienst die congruent is met het werkgebied van de provincie, de GGD en de Veiligheidsregio kan slagvaardiger functioneren en beter in staat om complexe vraagstukken op te pakken.</u> De samenhang tussen regiopartners op alle inhoudelijke dossiers biedt de mogelijkheid om opgaven samen efficiënt en effectief aan te pakken. Op dit moment is er geen sprake van logica in het geografisch werkgebied van de huidige twee omgevingsdiensten; de verdeling past niet bij de identiteit van het werkgebied. De samenvoeging van de diensten heft deze versnippering op. Dit merken inwoners en bedrijven en levert gemeenten, provincie en regiopartners slagkracht op complexere vraagstukken samen aan te pakken. Inwoners kunnen voortaan bij 1 dienst regionale dienst terecht voor milieu gerelateerde overlast (bijv. geuroverlast, geluidsoverlast, lichthinder etc) ongeacht in welke gemeente dit binnen de provincie Utrecht veroorzaakt wordt. Door deze bundeling van complexe vraagstukken is er meer ruimte om experts op een specifiek gebied aan te stellen, wat nodig is om die complexe vraagstukken aan te kunnen. Bijvoorbeeld op het gebied van stikstof, zeer zorgwekkende stoffen en het doorontwikkelen van de risico-gerichte werkwijze. Daardoor wordt direct de robuustheid van de omgevingsdienst vergroot en de kwetsbaarheid in de dienstverlening verkleind.
1.4	<u>Een verdere uitwerking van het Richtingsplan in fase 2 zal meer duidelijkheid geven over de inrichting en de verdere doorontwikkeling van de Omgevingsdienst Utrecht.</u> Het Richtingsplan heeft als doel de kaders te scheppen waarbinnen de nieuwe omgevingsdienst wordt opgericht. Deze kaders - in de vorm van missie, visie en bestuurlijke, organisatorische en financiële uitgangspunten - vormen de basis voor de inrichting en de verdere doorontwikkeling van de Omgevingsdienst Utrecht. Elementen uit het Richtingsplan komen terug in de Rudimentaire begroting, de Routekaart voor fase 2 'inrichten' en de ontwerp Gemeenschappelijke regeling.
1.5	<u>In fase 2 wordt duidelijkheid verkregen over de keuze voor de nieuwe financieringssysteem en de verdere uitwerking van primaire processen en bedrijfsvoering.</u>

	Met de <u>Rudimentaire begroting</u> wordt een beeld geschetst van de betaalbaarheid van de nieuwe organisatie, zonder dat alle gegevens van de nieuwe dienst al zijn bepaald. Basis voor de rudimentaire begroting waren de laatst vastgestelde begrotingen (2024) van beide huidige omgevingsdiensten. Ook wordt er een vergelijking gemaakt van de nieuwe bijdrage versus de huidige bijdrage van de deelnemers. De daadwerkelijke hoogte van de bijdrage per deelnemer voor 2026 wordt berekend in de ontwerp Programmabegroting 2026 die in fase 2 zal worden opgesteld. Ook wordt de keuze voor de nieuwe financieringssysteem uitgewerkt. De Kadernota 2026 en ontwerp Programmabegroting 2026, die in fase 2 worden opgesteld, worden in 2025 aan de raad voorgelegd. De verdere uitwerking van primaire processen en bedrijfsvoering zal gebeuren op basis van de inhoudelijke uitgangspunten die in fase 1 zijn geformuleerd in het Richtingsplan en op basis van de routekaart fase 2 waarin de contouren zijn geschetst van de stappen en activiteiten voor de verdere inrichting van de nieuwe omgevingsdienst
	Kanttekeningen/Risico's
1.1	<u>Het richtingsplan brengt kosten met zich mee en de verdeelsleutel van de precieze bijdrage van de deelnemende gemeenten is nog niet bekend.</u> De financiële risico's die mogelijk voorkomen uit het richtingsplan zijn niet gekwantificeerd. In fase 2 zal hier meer duidelijkheid over moeten komen. De werkelijke verdeelsleutel wordt bepaald in fase 2 bij de financieringssysteem. In deze volgende fase, inrichten, wordt de financieringssysteem voor de nieuwe dienst bepaald en worden de concrete financiële gevolgen wel duidelijk. We houden uiteraard scherp de ontwikkeling van de kosten in de gaten. Omdat deze pas later wordt vastgesteld kan nu niet beoordeeld worden of de nieuwe omgevingsdienst leidt tot een stijgende bijdrage en daarmee betaalbaar is voor de gemeente Utrecht. Het is daarom van belang een zienswijze in te dienen aan het college met de strekking dat, hoewel de voorgestelde ontwerp-Gemeenschappelijke regeling voldoet aan alle eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, de financiële gevolgen (en precieze kosten per deelnemer) nog onbekend zijn en in kaart moeten zijn gebracht alvorens om instemming wordt gevraagd in de tweede ronde.
1.2	<u>De positie van Utrecht wijzigt bij een omgevingsdienst met meer deelnemers</u> Ten aanzien van een positie in het DB zal Utrecht straks opteren dat naast de provincie minimaal één van de grote gemeenten Amersfoort of Utrecht in het DB moet plaatsnemen. Utrecht verzoekt niet om meer stemrecht nu er meer kleinere gemeenten aansluiten. Het zal kleine gemeenten afschrikken en de fusie in de weg kunnen gaan staan. Een extra stem zal ook weinig uitmaken op straks 27 deelnemers. Wel is op verzoek van Utrecht bij de besluitvorming in het AB de benodigde meerderheid bij besluitvorming verhoogd van 50 naar 75%.

Financiën

Dit voorstel (de zienswijze) heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente.

De totale kosten van de gefuseerde omgevingsdienst stijgen niet in de huidige opzet. Daarbij zijn er ook enkele posten waarop synergie voordelen behaald kunnen worden (oa managementfuncties). Indien de financieringssysteem ongewijzigd blijft ten opzichte van de huidige situatie bij de RUD (doorbelasting op basis van afname uren) dan geeft dit geen financieel nadeel. Als besloten wordt tot een andere verdeelsleutel dan de afgenomen uren dan zou dit zowel een voor- als een nadeel kunnen betekenen voor gemeente Utrecht.

Vervolg

Uiterlijk voor 3 maart zal de wethouder milieu, onder mandaat van het college, het standpunt van het college kenbaar maken inclusief de zienswijze van de raad aan de Stuurgroep.

Na ontvangst van de reacties van de colleges en de zienswijzen van de raden/staten worden de definitieve voorstellen voor de (gezamenlijke) vergadering van het algemeen bestuur van ODRU en RUD Utrecht van april 2025 voorbereid.

Samen stad maken (voorheen: Participatie)

Over deze zienswijze heeft geen participatie plaatsgevonden en publicatie van deze stukken vooraf is geen vereiste.

Communicatie

Er is geen aanvullende communicatie vanuit de gemeente voorzien.

(Niet)Referendabel

Het voorstel is niet referendabel, omdat het een raadsvoorstel betreft over stukken in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Zienswijzebrief raad aan college over ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst

-

Bijlagen informatief

- Ontwerp GR Omgevingsdienst Utrecht-versie 3.0
- Artikelsgewijze toelichting bij ontwerp Gemeenschappelijke regeling
- Richtingsplan versie 3.0
- Routekaart fase 2 versie 3.0
- Rudimentaire begroting versie 3.0
- Addendum
- Aanbiedingsbrief voorstel oprichting één omgevingsdienst in de provincie Utrecht
- Oplegnotitie gezamenlijk AB ten aanzien van de resultaten van fase 1 en de start van fase 2
- Stroomschema besluitvorming GR